

## Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN- Behindertenrechtskonvention: Evaluationsbericht

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Abschlussbericht / final report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Deutsches Institut für Menschenrechte

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Deutsches Institut für Menschenrechte. (2016). *Ergebnisse der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention: Evaluationsbericht*. Berlin. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:ssoar-49278-2>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Deutsches Institut  
für Menschenrechte

**Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention**

**Evaluations-Bericht**

**Ergebnisse der Evaluierung des  
Thüringer Maßnahmenplans zur  
Umsetzung der UN-  
Behindertenrechtskonvention**

**November 2016**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einführung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Auftrag, Gegenstand, Referenzrahmen und Methodik</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Fortentwicklung geboten</b>	<b>6</b>
3.1	Generelle Überlegungen	6
3.2	Rückbindung an die UN-BRK	8
3.3	Aufgreifen der Abschließenden Bemerkungen und wichtige Themen der nächsten Jahre in Thüringen	14
3.4	Die Strukturen	17
3.4.1	Umsetzungssteuerung	17
3.4.2	Arbeitsgruppen	18
3.4.3	Interministerielle Arbeitsgruppe	19
3.4.4	Landesbehindertenbeauftragter	19
3.4.5	Landesbehindertenbeirat	19
3.5	Partizipation	19
3.6	Aufbau, Struktur und Darstellung des Maßnahmenplans	20
	<b>Literatur- und Quellenverzeichnis</b>	<b>24</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>26</b>
	<b>Anhang: Zielvorschläge zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen</b>	<b>27</b>
AG 1:	Bildung und Ausbildung, Kinder mit Behinderungen	27
AG 2:	Arbeit und Beschäftigung	27
AG 3:	Bauen, Wohnen, Mobilität	28
AG 4:	Kultur, Freizeit und Sport	28
AG 5:	Gesundheit und Pflege	28
AG 6:	Kommunikation und Information	29
AG 7:	Schutz der Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte	29
AG 8:	Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben, Bewusstseinsbildung	30
AG 9:	Frauen mit Behinderungen	30

# 1 Einführung

Seit 2009 sind in Deutschland zahlreiche Aktions- und Maßnahmenpläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) in Kraft gesetzt worden. Zu dieser grundsätzlich erfreulichen Entwicklung gehört nicht nur die mittlerweile weite Verbreitung von Aktions- oder Maßnahmenplänen als Instrumenten für politisches Handeln auf verschiedenen staatlichen Ebenen, sondern auch, dass sich deren Niveau im Rahmen eines allgemeinen Lernprozesses kontinuierlich erhöht.

War 2009 dieser Handlungsansatz wenig bekannt und zudem unklar, wie die Verpflichtungen aus der UN-BRK am besten in Form eines Aktions- oder Maßnahmenprogramms übersetzt werden könnten, gibt es heute viele Erfahrungswerte und in vielen Bereichen auch gesicherte Antworten.

So verfügen sowohl der Bund als auch fast alle Bundesländer über einen Aktions- oder Maßnahmenplan.<sup>1</sup> Solche Pläne gibt es aber auch in Kommunen, Unternehmen, Verbänden oder Kirchen. Aus menschenrechtlicher Sicht muss ein Aktions- oder Maßnahmenplan bestimmte Kriterien erfüllen.<sup>2</sup> Dies betrifft zum Beispiel die inhaltliche Rückbindung an die UN-BRK, die Überprüf- und Messbarkeit von Zielen und Maßnahmen sowie Transparenz und Partizipation.

Der Freistaat Thüringen hat 2012 unter der damaligen Großen Koalition aus CDU und SPD den „Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ (im Folgenden: der Maßnahmenplan oder der „alte Plan“)<sup>3</sup> verabschiedet. Er teilt sich in neun Handlungsfelder und enthält insgesamt 285 Maßnahmen.

Wo steht die Umsetzung des alten Plans? Bis Ende 2015 wurden – so die Ergebnisse einer internen Abfrage des zuständigen Landesministeriums – ungefähr 20 Prozent der Maßnahmen umgesetzt und weitere 65 Prozent befanden sich in der Umsetzungsphase; 15 Prozent allerdings konnten, so die Angaben der für die Maßnahmen verantwortlichen Stellen, (noch) nicht umgesetzt werden.<sup>4</sup> Nach dem jetzigen Stand der Planung sollen die noch nicht abgeschlossenen Maßnahmen des alten Plans während des Fortschreibungsprozesses in den Arbeitsgruppen (AGs), die sich aus Personen der Zivilgesellschaft und Verwaltung zusammensetzen und Maßnahmen in den jeweiligen Handlungsfeldern erarbeiten, diskutiert, gegebenenfalls aktualisiert und in den neuen Maßnahmenplan integriert werden.<sup>5</sup>

Der alte Plan besitzt einige Stärken, zum Beispiel seinen Aufbau, das Prinzip der Bestandsaufnahme in jedem Kapitel oder die breite Einbeziehung der Zivilgesellschaft bei der Erstellung in Form von Arbeitsgruppen. Allerdings sind bei der Evaluierung auch seine Schwächen deutlich geworden. So ist beispielsweise zu kritisieren, dass die Ziele und Maßnahmen zu unkonkret formuliert sind, dass es keine konkreten

<sup>1</sup> Vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/monitoring/aktions-und-massnahmenplaene/> (alle angegebenen Internetseiten wurden zuletzt aufgerufen am 15. November 2016).

<sup>2</sup> Vgl. Palleit (2010).

<sup>3</sup> Darauf aufbauend wird der zu entwickelnde, kommende Maßnahmenplan als der „neue Plan“ bezeichnet.

<sup>4</sup> Vgl. die Ergebnisse der vom Referat 23 (Behindertenpolitik) des Thüringer Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) durchgeführten Sachstandsabfrage aus dem Jahr 2015, vorgestellt auf der 2. Sitzung der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der UN-BRK in Thüringen (IMAG) am 17. Februar 2016. Auch online veröffentlicht auf der Website des Sozialministeriums: <http://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention/>.

<sup>5</sup> Angabe des Referats 23 (Behindertenpolitik) des TMASGFF.

Vorgaben zur zeitlichen Umsetzung der Maßnahmen gibt und Ergebnisse daher nicht messbar sind und dass schließlich politische Ziele deklariert wurden, die mit der UN-BRK nicht im Einklang stehen. Solche Fehler bei der Fortschreibung des Plans zu vermeiden, wäre ein wichtiger Fortschritt.

Im Folgenden werden, nach einer kurzen Darstellung des Projektes und seiner Methodik, die Ergebnisse der Evaluierung vorgestellt und konkrete Empfehlungen für den Fortschreibungsprozess ausgesprochen, insbesondere für die Ausgestaltung des neuen Aktionsplans und die damit verbundenen Prozesse. Besondere Berücksichtigung erhalten auf der inhaltlichen Ebene die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss). Das Expert\_innengremium der Vereinten Nationen hat 2015 die Umsetzung der UN-BRK in Deutschland geprüft und programmatische Empfehlungen zur weiteren Umsetzung der Konvention abgegeben.

Im Anhang des Berichtes finden sich für ausgewählte Themen unter Berücksichtigung der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses Vorschläge für Zielsetzungen im jeweiligen Bereich, aufgelistet nach den AGs.

## 2 Auftrag, Gegenstand, Referenzrahmen und Methodik

Die Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte (Monitoring-Stelle UN-BRK) wurde Anfang 2016 vom Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie (TMASGFF) damit beauftragt, den Thüringer Maßnahmenplan zu evaluieren.<sup>6</sup> Gegenstand der Evaluation war der vom Thüringer Landeskabinett am 24. April 2012 verabschiedete „Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention“ mit neun Handlungsfeldern und 285 Maßnahmen.<sup>7</sup> Der Auftrag umfasste die Prüfung der inhaltlichen Rückbindung des Maßnahmenplans an die UN-BRK, der Implementierung der Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Fachausschuss) zu Deutschland, die Prüfung des bestehenden Steuerungsansatzes sowie der Partizipation. Es sollte dabei nicht geprüft werden, inwieweit die einzelnen Maßnahmen geeignet waren, oder ihre Umsetzung und Wirkung zu kontrollieren. Vielmehr soll die Evaluation aufzeigen, was die heutige Landesregierung bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans menschenrechtlich unbedingt beachten muss.

Der Referenzrahmen der Evaluation ergibt sich in erster Linie aus der UN-BRK, das heißt aus den von ihr abzuleitenden menschenrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands und damit Thüringens. Inhaltlich einbezogen in die normativen Vorgaben sind auch die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses. Wichtige Erkenntnisse ergeben sich auch aus den unverbindlichen Handreichungen der Vereinten Nationen für die Erstellung von menschenrechtlichen Aktionsplänen sowie aus anderen Aktionsplänen zur Umsetzung der UN-BRK aus Bund und Ländern.<sup>8</sup>

Größtenteils im Mai und Juni 2016 führte die Monitoring-Stelle UN-BRK insgesamt zwölf Interviews mit Expert\_innen durch. Darunter waren sowohl Vertreter\_innen der Thüringer Verwaltung als auch Repräsentant\_innen aus der Politik sowie der Zivilgesellschaft.<sup>9</sup> Diese Interviews wurden transkribiert und systematisch ausgewertet. Darüber hinaus wurden Hintergrundgespräche mit Personen, die an der Erstellung des Maßnahmenplans beteiligt waren, durchgeführt.

Neben dieser qualitativen Datenerhebung hat die Monitoring-Stelle UN-BRK einschlägige Dokumente ausgewertet und den Thüringer Maßnahmenplan einer vergleichenden Analyse mit anderen Aktions- und Maßnahmenplänen unterzogen.

<sup>6</sup> Weitere Informationen zum Projekt finden Sie online unter <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/laenderprojekte/thueringen/>.

<sup>7</sup> Online abrufbar auf der Website des TMASGFF: <http://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention/index.aspx>.

<sup>8</sup> Vgl. Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2002); Palleit (2010).

<sup>9</sup> Viele der interviewten Personen wollten anonym bleiben. Um eine einheitliche Darstellung zu gewährleisten und datenschutzrechtlicher Bestimmungen zu entsprechen, verzichtet die Monitoring-Stelle UN-BRK in diesem Bericht daher darauf, Namen oder Funktionen der interviewten Personen zu nennen. Die Monitoring-Stelle UN-BRK bedankt sich an dieser Stelle noch einmal ganz herzlich bei den interviewten Personen für ihre Teilnahme an den Interviews.

## 3 Fortentwicklung geboten

### 3.1 Generelle Überlegungen

An einen Aktions- oder Maßnahmenplan werden bestimmte normativ-programmatische Anforderungen gestellt, die im Folgenden kurz erläutert werden sollen.

#### Stärkung des Menschenrechte-Ansatzes

Eine der herausragenden Innovationen der UN-BRK ist das Anliegen, dass Politik nicht nur theoretisch stärker an den Menschenrechten orientiert sein soll, sondern in der Zielsetzung wie in der Praxis den Rechten von Menschen mit Behinderungen Geltung verschaffen soll. Eine wichtige Konsequenz auf der inhaltlichen Ebene liegt in der Abkehr vom Prinzip der Fürsorge sowie vom medizinisch-defizitären Verständnis von Behinderung hin zu den Prinzipien von Selbstbestimmung und Teilhabe sowie der Verwirklichung von Menschenrechten. Der Maßnahmenplan greift dieses Verständnis in Kapitel 2 („Selbstverständnis, Grundsätze und Leitlinien des Maßnahmenplans“) auf, in dem er sich vom Fürsorge-Ansatz distanziert und sich zu Behinderung als Teil menschlicher Vielfalt bekennt.<sup>10</sup> Gleichzeitig versteht er Inklusion als partizipativen Prozess und als Umsetzung der UN-BRK in allen Gesellschaftsbereichen.<sup>11</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt das menschenrechtliche Selbstverständnis im Maßnahmenplan und empfiehlt, dieses auch in der Fortschreibung zum Ausdruck zu bringen.

#### Prioritätensetzung

Der Maßnahmenplan setzt einen Schwerpunkt in den Handlungsfeldern „Bildung und Ausbildung“, „Arbeit und Beschäftigung“ sowie „Barrierefreiheit im weitesten Sinne“.<sup>12</sup> Da diese Lebensbereiche im Alltag von großer Bedeutung sind, ist gegen diese Schwerpunktsetzung grundsätzlich nichts einzuwenden. Der alte Plan begründet jedoch nicht, warum diese Schwerpunkte ausgewählt wurden. Dies ist jedoch aus menschenrechtlicher Perspektive politisch zu empfehlen, damit staatliches Handeln für möglichst viele, insbesondere auch für Menschen mit Behinderungen, nachvollziehbar ist und eine inhaltliche Schwerpunktsetzung menschenrechtlich begründet wird. Durch entsprechende Ausführungen werden Lücken transparent gemacht und politische Erwägungen offengelegt. Grundsätzlich ist eine Schwerpunktsetzung in einem Aktions- und Maßnahmenplan legitim, gegebenenfalls sogar notwendig.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt bei einer erneuten Schwerpunktsetzung im neuen Plan, diese (soweit geboten auch menschenrechtlich) zu begründen und darzulegen, warum andere Inhalte nicht als Schwerpunkte ausgewählt wurden.

#### Politischer Rückhalt

Der Maßnahmenplan wurde von der Thüringer Landesregierung erstellt und verabschiedet. Er enthält Grußworte der damaligen Sozialministerin, Heike Taubert, sowie des damaligen Landesbehindertenbeauftragten, Dr. Paul Brockhausen. Es gibt

<sup>10</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 2, S. 9 f.

<sup>11</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 2, S. 10.

<sup>12</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 2, S. 11.

einen Kabinettsbeschluss vom 11. August 2015,<sup>13</sup> in dem alle Ressorts der Landesregierung aufgerufen werden, sich an der jährlichen Sachstandsabfrage des Referats 23 „Behindertenpolitik“ des TMSGFF, welches auch als „Focal Point“<sup>14</sup> fungiert, sowie der Evaluierung und dem Normenscreening der Monitoring-Stelle UN-BRK zu beteiligen. Diese Signale der hochrangigen und breiten politischen Unterstützung sind zu begrüßen.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, auch bei der Fortschreibung dem Thema „UN-BRK“ einen hohen politischen Stellenwert zuzusprechen. Wünschenswert wäre darüber hinaus beim neuen Plan ein Grußwort der Ministerpräsidentin oder des Ministerpräsidenten.

### Schutz von Gruppen in besonders vulnerablen Lebenslagen

Gruppen in besonders vulnerablen Lebenslagen brauchen besonderen Schutz und Aufmerksamkeit. Es entspricht dem Menschenrechtsansatz, diesen Personengruppen vorrangige Beachtung zuteilwerden zu lassen. Denn ihre Lebenssituation kennzeichnet nach allgemeiner Erfahrung, dass die Angehörigen dieser Gruppen in der Wahrnehmung ihrer Rechte wahrscheinlich weitaus stärker eingeschränkt sind als andere. Zu diesen Gruppen zählen im Allgemeinen zum Beispiel obdachlose Menschen mit Behinderungen, Flüchtlinge mit Behinderungen, Menschen mit mehrfachen Beeinträchtigungen, Kinder mit Behinderungen in Einrichtungen, Menschen mit Behinderungen in geschlossenen Einrichtungen sowie ältere Menschen mit Behinderungen.<sup>15</sup>

So können beispielsweise auch taubblinde Menschen<sup>16</sup> oder hörsehbehinderte Menschen zu den Gruppen gerechnet werden, die menschenrechtliche Aktions- und Maßnahmenpläne besonders in den Blick nehmen sollten. Im Plan der alten thüringischen Landesregierung zum Beispiel werden dazu zwei Maßnahmen konkret benannt.<sup>17</sup> Das ist grundsätzlich positiv. Zwar kann diese Gruppe auch von einigen Maßnahmen profitieren, die sich „nur“ an Menschen mit Seh- oder Hörbeeinträchtigungen richten;<sup>18</sup> vom Nutzen vieler Maßnahmen aber sind sie ausgeschlossen oder ihre Interessen werden nicht explizit berücksichtigt.<sup>19</sup> Insbesondere jedoch im Handlungsfeld „Kommunikation und Information“, einem für Menschen mit Hörsehbeeinträchtigungen außerordentlich wichtigen Bereich, wird nicht deutlich, wie die Zugänglichkeit für taubblinde Menschen erhöht werden soll. Dies betrifft zum Beispiel die Barrierefreiheit von Internetangeboten und die Schaffung barrierefreier Alternativen<sup>20</sup> oder die barrierefreie Ausgestaltung des öffentlichen Raumes und die Beseitigung von Kommunikationsbarrieren im öffentlichen Raum.<sup>21</sup> Erwähnt sei außerdem, dass in den von der Monitoring-Stelle UN-BRK für diese

<sup>13</sup> Nr. 22-0052-6/31/15.

<sup>14</sup> Focal Points sind staatliche Anlaufstellen für die Umsetzung der UN-BRK nach Artikel 33 Absatz 1 UN-BRK. Gemeinsam mit einem staatlichen Koordinierungsmechanismus (Artikel 33 Absatz 1 UN-BRK), einer unabhängigen Stelle zur Überwachung der Einhaltung der Konvention (Artikel 33 Absatz 2 UN-BRK; in Deutschland wird diese Funktion von der Monitoring-Stelle UN-BRK übernommen) sowie der Einbeziehung der Zivilgesellschaft in den Überwachungsprozess (Artikel 33 Absatz 3 UN-BRK) bilden sie die notwendigen Strukturen zur Umsetzung der Konvention.

<sup>15</sup> Dies wurde in Bezug auf Thüringen nicht gesondert untersucht und bleibt im Folgenden dem Prozess der Fortentwicklung des Plans überlassen.

<sup>16</sup> 2011 wurden 19 taubblinde Menschen in Thüringen statistisch erfasst, vgl. Thüringer Landtag (2011), S. 4390.

<sup>17</sup> Vgl. TMSFG (2012), VI.31, VIII.11.

<sup>18</sup> Vgl. TMSFG (2012), zum Beispiel VI.19 (Einsatz von Punktschrift) oder VI.23 (Blindenleitsysteme).

<sup>19</sup> Vgl. TMSFG (2012), zum Beispiel IV.9 (Verbesserung der Serviceangebote im Kultur- und Freizeitbereich), VI.7 (Schaffung barrierefreier Alternativen).

<sup>20</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 108 ff.

<sup>21</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 111 f.



Evaluation geführten Interviews seitens der Zivilgesellschaft eine Verbesserung der Situation von taubblinden Menschen sehr empfohlen wurde.

Außerdem finden sich im alten Plan unter anderem Kinder mit Behinderungen in einem eigenen Handlungsfeld sowie Senior\_innen mit Behinderungen in einem Unterkapitel wieder – eine systematische Erklärung, wie mit Menschen in vulnerablen Lebenslagen umgegangen werden soll, fehlt allerdings im Maßnahmenplan. Eine systematische Bestandsaufnahme in Bezug auf diese Gruppen wurde seinerzeit nicht vorgenommen.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, im Vorfeld des neuen Plans eine Bestandsaufnahme durchzuführen sowie der Gewährleistung der Rechte und den Schutz von Menschen in vulnerablen Lebenslagen im neuen Plan einen hohen Stellenwert einzuräumen.

### **Dynamisches Konzept**

Es sollte bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans des Weiteren darauf geachtet werden, kein starres Papier zu erstellen, sondern vielmehr ein dynamisches Konzept, welches in der Lage ist, Entwicklungen (wie zum Beispiel die der Staatenberichtsprüfung)<sup>22</sup> aufzugreifen und zu integrieren.

## **3.2 Rückbindung an die UN-BRK**

### **Positivbeispiele UN-BRK-konformer Ziele**

Aktions- und Maßnahmenpläne zur Umsetzung der UN-BRK verfolgen zwingend das Ziel, die Achtung und den Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu stärken und ihre Gewährleistung einer schrittweisen und höhergradigen Erfüllung zuzuführen. Diese Ziele können ohne eine enge inhaltliche Rückbindung an die UN-BRK nicht gelingen.

Dies ist leichter gesagt als getan. Denn zum einen machen es die teilweise abstrakten Ziele und Vorgaben der UN-BRK notwendig, davon nachgeordnete Zielsetzungen abzuleiten und diese als politische, aber menschenrechtlich begründete Zielsetzungen anzunehmen und mit einem Arbeitsprogramm zu verfolgen. Diese operationalisierende Konkretisierung für staatliches Handeln ist sicherlich keine leichte Aufgabe. Zum anderen zeigen sich der Erfahrung nach Schwierigkeiten dort, wo die menschenrechtliche Zielsetzung Akteuren aus Staat und Politik nicht passt. So entsteht eine besondere Form von Zielkonflikten.

Ein gutes Beispiel hierfür ist die Verpflichtung, ein „inklusives Bildungssystem“ aufzubauen und zu unterhalten, mit der die politische Führung zahlreicher Bundesländer nach wie vor ein Problem hat. Dies betrifft nicht nur die praktische Umsetzung, sondern die mangelnde Akzeptanz des Politikziels „schulische Inklusion“. So könnte es theoretisch vorkommen, dass in einem Aktions- und Maßnahmenplan völlig fehlleitende oder gar konventionswidrige Ziele politisch gesetzt werden.

<sup>22</sup> Die Bundesrepublik Deutschland ist vom UN-Fachausschuss ersucht worden, ihren nächsten Bericht bis 24. März 2019 einzureichen (vgl. UN- Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 67). Es ist also wahrscheinlich, dass die nächsten Abschließenden Bemerkungen in die Laufzeit des neuen Plans fallen werden.

Die mit einer Evaluation einhergehende Prüfung muss daher ein besonderes Augenmerk darauf legen, ob in einem Aktions- und Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK wirklich die menschenrechtlichen Zielsetzungen aufgegriffen beziehungsweise richtig aufgegriffen werden und damit eine Rückbindung an die UN-BRK gegeben ist.

Anhand der folgenden drei Beispiele soll exemplarisch aufgezeigt werden, wie der alte Maßnahmenplan Thüringens die UN-BRK an einigen Stellen durchaus konventionskonform aufgreift:

- Im Handlungsfeld „Schutz der Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte“ wird als Ziel die „Anerkennung der Handlungs- und Geschäftsfähigkeit von Menschen mit geistiger und psychischer Behinderung oder Lernbehinderung, statt rechtlicher Vertretung durch einen Betreuer“ formuliert.<sup>23</sup> Dies greift die Verpflichtung aus Artikel 12 UN-BRK auf, wonach Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt mit anderen Rechts- und Handlungsfähigkeit in allen Lebensbereichen genießen.
- Das Ziel der „Teilhabe am Umsetzungs- und Fortschreibungsprozess des Thüringer Maßnahmenplans“<sup>24</sup> im Handlungsfeld „Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben, Bewusstseinsbildung“ sichert die Partizipation der Zivilgesellschaft, wie sie in Artikel 4 Absatz 3 UN-BRK formuliert wird: Demnach müssen Menschen mit Behinderungen bei der Erstellung und Umsetzung von politischen Konzepten zur Durchführung der UN-BRK und bei Fragen, die Menschen mit Behinderungen betreffen, eng einbezogen werden.
- Im Bereich der „Gesundheit und Pflege“ gibt der Maßnahmenplan die „uneingeschränkte Teilhabe an Angeboten des Gesundheitssystems sowie die Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens“<sup>25</sup> als Ziele aus. Dies ist eine Umsetzung des Rechts auf gleichberechtigten Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Gesundheitsdiensten, wie er sich aus Artikel 25 UN-BRK ergibt.

### Lücken in den Handlungsfeldern

Der alte Maßnahmenplan spart einige Handlungsfelder aus. Zum Beispiel greift er nicht das Thema „Rehabilitation“ auf. Dies wird zum einen ganz formal dadurch deutlich, dass der entsprechende Artikel aus der UN-BRK (Artikel 26 UN-BRK: Habilitation und Rehabilitation) nicht, wie ein Großteil der anderen Konventionsartikel, im alten Plan aufgeführt wird. Aber auch inhaltlich finden sich im Handlungsfeld „Gesundheit und Pflege“, wo Rehabilitation am ehesten verortet werden müsste, kaum Maßnahmen bezüglich Rehabilitation.

Des Weiteren lassen sich kaum Maßnahmen zu den Themen „Familie“, „Partnerschaft“ und „Elternschaft“ sowie zu „Flüchtlingen und Migrant\_innen mit Behinderungen“ im Maßnahmenplan finden.<sup>26</sup> Die Hintergründe für diese wie für andere Lücken sind nicht bekannt. Grundsätzlich muss ein Aktions- oder Maßnahmenplan den Anspruch einlösen, in Bezug auf alle Artikel der UN-BRK ein Umsetzungsprogramm zu enthalten. Das ist praktisch nicht möglich. Vielmehr ist es legitim, Schwerpunkte zu setzen. Es scheint aber insbesondere für die

<sup>23</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 124.

<sup>24</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 135.

<sup>25</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 97.

<sup>26</sup> Zum Thema „Flüchtlinge und Migrant\_innen mit Behinderungen“ vgl. auch weiter unten: „Querschnittsthemen“

Fortentwicklung wichtig, sich der Lücken bewusst zu werden und die daraus sich ergebende Schwerpunktsetzung gut zu begründen.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt daher, dass bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans sichergestellt wird, dass die Handlungsfelder zur UN-BRK systematisch in den Blick kommen.

### Mit der UN-BRK nicht konforme Ziele

Aus der UN-BRK ergeben sich zahlreiche menschenrechtliche Verpflichtungen für die Vertragsstaaten. Anhand von Zielen, wie sie in bisher allen veröffentlichten Aktionsplänen der Länder und des Bundes benutzt werden, macht der Staat transparent, in welche Richtung die Umsetzung der UN-BRK gehen soll und was er zu tun gedenkt, um die Konvention in den jeweiligen Handlungsfeldern umzusetzen.

Ein Ziel ist demnach eine Beschreibung eines Zustands, der in der Zukunft liegt. An diesen Zielen kann der Staat bei der Umsetzung der UN-BRK gemessen werden. Im Maßnahmenplan finden sich Ziele, die nicht mit der UN-BRK in Einklang stehen. Zwei davon werden nachfolgend exemplarisch benannt.

#### Beispiel 1: Artikel 27: Recht auf Arbeit

Im Bereich der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen zielt der Maßnahmenplan darauf ab, das System der Werkstätten zu erhalten.<sup>27</sup> Aus menschenrechtlicher Perspektive ist das Konzept der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen aufgrund ihres segregierenden Charakters äußerst zweifelhaft.<sup>28</sup> Auch der UN-Fachausschuss hat die Praxis in Deutschland in seinen Abschließenden Bemerkungen gerügt.<sup>29</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt dringend, im neuen Plan nicht nur auf Ziele und Maßnahmen zu verzichten, die den Erhalt des Systems der Werkstätten für Menschen mit Behinderungen bezwecken, sondern im Gegenteil den schrittweisen Abbau der Werkstätten voranzutreiben und gleichzeitig Alternativen in einem inklusiven Arbeitsmarkt zu schaffen, ohne dass Menschen mit Behinderungen dadurch ein Nachteil erwächst.

#### Beispiel 2: Artikel 29: Teilhabe am politischen und öffentlichen Leben

Nach § 14 Absätze 2 und 3 des Thüringer Landeswahlgesetzes sind Menschen, die unter Betreuung in allen Angelegenheiten stehen, sowie Menschen, die im Zustand der Schuldunfähigkeit eine Straftat begangen haben und deswegen in einer psychiatrischen Einrichtung sind, vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dies ist nicht vereinbar mit der UN-BRK.

Der Maßnahmenplan verweist bezüglich der Wahlrechtsausschlüsse in Thüringen auf eine Studie der Bundesregierung.<sup>30</sup> Diese Studie ist mittlerweile erschienen<sup>31</sup> und

<sup>27</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 4.2.1.5.

<sup>28</sup> Vgl. Deutsches Institut für Menschenrechte (2016); Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2015), Rn. 136 ff.

<sup>29</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 50b.

<sup>30</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 4.8.1.

<sup>31</sup> Vgl. BMAS (2016).

kommt sozialwissenschaftlich-empirisch zu dem Schluss, dass einer Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse nichts im Wege steht. Bereits vor Veröffentlichung der Studie haben die Bundesländer Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen ihre Wahlrechtsausschlüsse aufgehoben.<sup>32</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt dringend, die Aufhebung der Wahlrechtsausschlüsse als Ziel im neuen Plan zu verankern.

Des Weiteren wird im alten Plan als Ziel ausgegeben, dass die Wahlräume so ausgestaltet sein sollen, dass Menschen mit Behinderungen „die Teilnahme an der Wahl möglichst erleichtert wird“. <sup>33</sup> Dies steht in Widerspruch zur UN-BRK, wonach das aktive (und passive) Wahlrecht gleichberechtigt mit anderen diskriminierungs- und barrierefrei ausgeübt und nicht nur „erleichtert“ werden sollte.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans das Ziel einer barrierefreien Ausgestaltung der Wahlräume aufzunehmen und mit entsprechenden Maßnahmen zu unterlegen.

Allgemeine Empfehlung:

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt dringend, alle Ziele im neuen Plan ausschließlich im Einklang mit der UN-BRK zu formulieren.

### Querschnittsthemen

Eine weitere Herausforderung in Aktions- und Maßnahmenplänen ist die Bearbeitung von Querschnittsthemen. Ihre Behandlung ist bereits in dem zweigleisigen Ansatz der UN-BRK angelegt: Zum einen gibt es dort übergreifende Themen wie Bewusstseinsbildung, Barrierefreiheit, Zugänglichkeit, Partizipation, Frauen mit Behinderungen oder Kinder mit Behinderungen.<sup>34</sup> Querschnittsthemen können Prinzipien, Verpflichtungen, Gruppen oder Rechte sein, deren Verwirklichung oder Beachtung bei allen Fragen der Konventionsumsetzung berücksichtigt werden muss. Zum anderen gibt es in der UN-BRK spezifische, einzeln ausformulierte Rechte wie zum Beispiel das Recht auf körperliche Unversehrtheit.<sup>35</sup> Erfahrungsgemäß stellt die adäquate Behandlung von Querschnittsthemen eine große Herausforderung für die Erstellung eines Aktionsplans dar.

Als übergeordnete Ziele ohne eigenes Handlungsfeld listet der Maßnahmenplan „Teilhabe“, „Selbstbestimmung“ und „Unterbindung von Diskriminierung jeglicher Form“ auf.<sup>36</sup> Querschnittsthemen mit eigenem Handlungsfeld sind „Teilhabe am gesellschaftlichen und politischen Leben“ sowie „Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von Menschen ohne Behinderung“.<sup>37</sup>

Die von der Monitoring-Stelle UN-BRK in Bezug auf den alten Plan durchgeführten Interviews haben deutlich gemacht, dass das Thema „Ältere Menschen mit

<sup>32</sup> Vgl. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/monitoring-stelle-un-brk/meldung/article/nordrhein-westfalen-und-schleswig-holstein-machen-wahlrecht-inklusiver/>.

<sup>33</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 4.8.1.

<sup>34</sup> Vgl. Artikel 4-9 UN-BRK.

<sup>35</sup> Vgl. Artikel 10-30 UN-BRK.

<sup>36</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 2, S. 11.

<sup>37</sup> Vgl. ebd.

Behinderungen“, welches im Maßnahmenplan nur vereinzelt sowie als Unterkapitel im Handlungsfeld „Bauen, Wohnen, Mobilität“<sup>38</sup> auftaucht, im neuen Plan mehr Raum einnehmen sollte. So wurde zum Beispiel von einer Person der Zivilgesellschaft die Frage aufgeworfen, inwieweit die Selbstbestimmung von älteren Menschen mit Behinderungen gewährleistet werden kann. Im Rahmen des Fortschreibungsprozesses stand zur Diskussion, ob das Thema „Ältere Menschen mit Behinderungen“ als Querschnittsthema oder eigenes Handlungsfeld behandelt werden sollte. Der Focal Point kündigte auf der dritten Sitzung der Interministeriellen Arbeitsgruppe zur Umsetzung der UN-BRK in Thüringen (IMAG) am 18.8.2016 an, in den AGs 2 bis 6 personell vertreten zu sein, sich dort für das Thema stark zu machen und es dementsprechend als Querschnittsthema zu behandeln.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK unterstützt das Vorhaben des Focal Points, das Thema „Ältere Menschen mit Behinderungen“ als Querschnittsthema in den Handlungsfeldern 2 bis 6 zu behandeln, und empfiehlt, zu prüfen, inwieweit die Rechte älterer Menschen mit Beeinträchtigungen auch in den anderen Handlungsfeldern beachtet werden sollten.

Als weiteres Querschnittsthema bietet sich die Gruppe „Kinder mit Behinderungen“ an. Diese sind zwar sogar namentlich einem eigenen Handlungsfeld zugeordnet („Bildung und Ausbildung, Kinder mit Behinderungen“). Allerdings zeigt die Zuordnung zu diesem Handlungsfeld auch schon den Schwerpunkt im Bereich „Kinder mit Behinderungen“: nämlich vorrangig den der Bildung. Zwar zielen auch Maßnahmen in anderen Handlungsfeldern (vorwiegend im Bereich „Sport“) auf die Zielgruppe „Kinder mit Behinderungen“ ab, jedoch lässt sich kein systematisches Erschließen als Querschnittsthema erkennen. So stellt sich zum Beispiel im Kapitel „Schutz der Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte“<sup>39</sup> die Frage, wie Kinder mit Behinderungen, zum Beispiel in (geschlossenen) Einrichtungen, vor Gewalt und Missbrauch geschützt werden können.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, das Thema „Kinder mit Behinderungen“ stärker als bisher als Querschnittsthema zu behandeln und im zukünftigen Plan auch jenseits der Themen „Bildung“ und „Sport“ systematischer zu berücksichtigen.

Vergleichbar sollte mit dem Thema „Frauen mit Behinderungen“ verfahren werden. Auch diese Personengruppe ist in einem eigenen Handlungsfeld, mit Schwerpunkt auf der Teilhabe von Frauen mit Behinderungen am allgemeinen Arbeitsmarkt, vertreten.

Nichtsdestoweniger bietet sich auch bei dieser Thematik an, in den anderen AGs und Handlungsfeldern zu überlegen, wie die Rechte von Frauen mit Behinderungen besser umgesetzt und geschützt werden können. Jenseits des Handlungsfeldes „Frauen mit Behinderungen“ gibt es in den anderen Handlungsfeldern kaum explizite Maßnahmen zur Verbesserung der Situation von Frauen mit Behinderungen oder nach Geschlechtern aufbereitete Daten; ein Gender-Mainstreaming, das heißt die Berücksichtigung unterschiedlicher Lebenssituationen und Interessen von Frauen, Männern und Menschen, die sich nicht einem dieser beiden Geschlechter zugehörig

<sup>38</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 4.3.1.3: Versorgung und Teilhabe von Seniorinnen und Senioren mit Behinderungen, S. 59.

<sup>39</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 114 ff.

fühlen, mit dem Ziel, staatliches Handeln danach auszurichten und Gleichstellung zu erreichen, ist daher nicht zu erkennen.

Mit seiner jüngsten „Allgemeinen Bemerkung Nr. 3“ (General Comment) zu Artikel 6 UN-BRK (Frauen mit Behinderung) hat der UN-Fachausschuss die Dringlichkeit des Themas verdeutlicht.<sup>40</sup> Die mangelnde Beachtung der Lebenssituation von Frauen mit Behinderungen wird zum Beispiel im Kapitel „Schutz der Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte“ des Maßnahmenplans deutlich: Bezüglich des Schutzes vor Gewalt wird zwar in der Bestandsaufnahme auf die Thüringer Versorgungslandschaft von Frauenhäusern und -schutzwohnungen verwiesen;<sup>41</sup> in den Maßnahmen des Kapitels wird allerdings nicht auf die besondere Situation von Frauen mit Behinderungen eingegangen, obwohl Frauen mit Behinderungen einem erhöhten Risiko ausgesetzt sind, Opfer von (sexueller) Gewalt zu werden.<sup>42</sup> Auch im Kapitel „Frauen mit Behinderungen“ finden sich hierzu lediglich zwei Maßnahmen (Entwicklung von Broschüren sowie Befähigung zur Selbstverteidigung).<sup>43</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, das Thema „Frauen mit Behinderungen“ sowohl in einem eigenen Handlungsfeld wie bisher als auch als Querschnittsthema in den anderen Handlungsfeldern zu behandeln. Gleichzeitig sollte die oben erwähnte „Allgemeine Bemerkung“<sup>44</sup> des UN-Fachausschusses zu dem Thema „Frauen und Mädchen mit Behinderungen“ im Fortschreibungsprozess beachtet werden.

Bisher gar nicht explizit im Maßnahmenplan berücksichtigt sind die Rechte von Flüchtlingen mit Behinderungen sowie von Migrant\_innen mit Behinderungen. In den von der Monitoring-Stelle UN-BRK geführten Interviews wurde dieses Thema als Umsetzungslücke identifiziert. Auch der UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat sich – zeitlich gesehen vor der Ankunft vieler Flüchtlinge im Sommer 2015 – in einer Vielzahl von Abschließenden Bemerkungen für die Rechte von Flüchtlingen mit Behinderungen sowie von Migrant\_innen mit Behinderungen stark gemacht.<sup>45</sup> Im Maßnahmenplan fehlen zum Beispiel in den Handlungsfeldern „Gesundheit und Pflege“ und „Bauen, Wohnen, Mobilität“ Überlegungen, wie die barrierefreie Gesundheitsvorsorge und die barrierefreie Unterbringung von Flüchtlingen mit Behinderungen geregelt werden kann. An dieser Stelle sei auch auf die intersektionelle Diskriminierung von zum Beispiel geflüchteten Frauen mit Behinderungen oder Kinder mit Behinderungen, deren Eltern Migrant\_innen oder Flüchtlinge sind, erinnert.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, das Thema „Flüchtlinge mit Behinderungen sowie Migrant\_innen mit Behinderungen“ als Querschnittsthema in die Fortschreibung des Maßnahmenplans mit aufzunehmen.

Menschen mit Behinderungen wissen immer wieder wichtige Hinweise zu geben, wie ihre Rechte besser gewährleistet werden können. Neben der Partizipation von Menschen mit Behinderungen in den AGs sollte die Landesregierung daher, falls

<sup>40</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/GC/3 vom 2. September 2016.

<sup>41</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 121 f.

<sup>42</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/GC/3 vom 2. September 2016, Rn. 29 ff.

<sup>43</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 143.

<sup>44</sup> UN Dok. CRPD/C/GC/3 vom 2. September 2016.

<sup>45</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 10, 14a, 16a, 18b, 24, 40, 48.

notwendig, im Rahmen der Fortschreibung den Dialog mit den genannten Gruppen suchen. Da die Gewährleistung der Menschenrechte primär Aufgabe des Staates ist, sollte darüber hinaus in den jeweiligen AGs sichergestellt werden, dass Querschnittsthemen in den Handlungsfeldern berücksichtigt werden – dies könnte, wie vom Focal Point zum Thema „Ältere Menschen mit Behinderungen“ geplant, dadurch geschehen, dass eine oder mehrere Personen das jeweilige Thema in den AGs vertreten.

Eine andere Möglichkeit bestünde darin, dass die Leiter\_innen der AGs sowie deren Stellvertreter\_innen dafür Sorge tragen, dass Querschnittsthemen in den AGs eine entsprechende Berücksichtigung erfahren. Ein weiteres Instrument kann die Erstellung von querschnittsthemenbezogenen Checklisten sein, mit denen in den jeweiligen Handlungsfeldern die Querschnittsthemen berücksichtigt werden können. Diese Überlegungen bezüglich der Querschnittsthemen gelten auch für Menschen mit Behinderungen in besonders vulnerablen Lebenslagen.

### **3.3    Aufgreifen der Abschließenden Bemerkungen und wichtige Themen der nächsten Jahre in Thüringen**

Im Mai 2015 veröffentlichte der UN-Fachausschuss im Rahmen der Staatenberichtsprüfung zu Deutschland die „Abschließenden Bemerkungen“ (englisch: Concluding Observations). Diese enthalten wichtige Empfehlungen zur Umsetzung der UN-BRK in Deutschland und sind ein wichtiges Instrument zur weiteren Ausgestaltung der Umsetzung. Die Bundesrepublik Deutschland, gemeint sind Bund, Länder und Kommunen, sind gut damit beraten, sich intensiv mit den Abschließenden Bemerkungen auseinanderzusetzen.

Die von der Monitoring-Stelle UN-BRK durchgeführten Interviews haben gezeigt, dass die Abschließenden Bemerkungen in Thüringen bislang entweder wenig bekannt sind oder für die tägliche Arbeit noch kaum praktische Relevanz entfalten konnten. Sofern bekannt, erschließen sich für einige der Befragten die darin liegenden Arbeitsaufträge nicht so leicht. Entweder seien die Abschließenden Bemerkungen zu abstrakt und daher nicht handhabbar, oder es werden für die Befragten nur singuläre Handlungsaufträge aus den Abschließenden Bemerkungen ersichtlich, wie zum Beispiel die Erstellung kommunaler Aktionspläne oder die Partizipation der Zivilgesellschaft.

In der Tat weisen die Abschließenden Bemerkungen teilweise einen hohen Abstraktionsgrad auf – dies liegt in der Natur der Abschließenden Bemerkungen selbst. Die Herausforderung in der Auseinandersetzung mit den Abschließenden Bemerkungen besteht darin, sie von ihrem normativen und abstrakten Gehalt auf die Situation in Deutschland anzupassen, in diesem Fall auf die Landes- und Kommunalebene. Ist dies erst einmal geschehen, ergeben sich eine Vielzahl von Umsetzungs- und Implementierungsaufträgen, die, zusammen mit landestypischen Umsetzungsfragen, eine klare Richtung für die Umsetzung vorgeben können.

Für den Freistaat Thüringen bietet sich durch die im Anschluss an die Veröffentlichung der Abschließenden Bemerkungen begonnene Fortschreibung des Maßnahmenplans die Gelegenheit, diese in den Fortschreibungsprozess zu integrieren. Auf der dritten Sitzung der IMAG am 18.8.2016 wurden diejenigen Abschließenden Bemerkungen,

die in die Länderzuständigkeit fallen, den neun AGs zugeordnet; dabei hat die Monitoring-Stelle UN-BRK beraten.<sup>46</sup> Zum einen konnte dadurch sichergestellt werden, dass sich alle Arbeitsgruppen mit den Abschließenden Bemerkungen auseinandersetzen werden; zum anderen wurde gewährleistet, dass fast alle Abschließenden Bemerkungen in die Arbeitsgruppen aufgenommen wurden. Nach dieser Zuordnung obliegt es nun den Arbeitsgruppen, entsprechend geeignete Maßnahmen zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen in den Fortschreibungsprozess einzubringen. Beispielhaft werden im Anhang Vorschläge für Ziele für die Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen gemacht.

Im Bereich der Rechte von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen gab es im alten Plan bereits eine Reihe von Zielen und Maßnahmen,<sup>47</sup> um deren Rechte zu stärken. Allerdings sind darunter keine Maßnahmen, die Nutzer\_innen der psychiatrischen Versorgungslandschaft vor Zwangsmaßnahmen oder der Unterbringung aufgrund einer Behinderung schützen, wie es nach derzeitigem Landesrecht der Fall ist.<sup>48</sup> Der UN-Fachausschuss hat in seinen Abschließenden Bemerkungen wiederholt, nicht nur im Rahmen der Staatenprüfung Deutschlands, darauf hingewiesen, dass gesundheitliche Dienstleistungen nur auf freiwilliger Basis durchgeführt werden dürfen und Freiheitsentziehungen nicht an das Merkmal „Behinderung“ gekoppelt sein dürfen.<sup>49</sup>

Diese Hinweise zu beherzigen und die rechtlichen und politischen Konsequenzen zu ziehen, bietet sich gerade bei aktuellen politischen Vorhaben an, etwa wenn der Freistaat Thüringen derzeit plant, das „Thüringer Gesetz zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen“ zu überarbeiten.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans sowie bei der geplanten Novellierung des „Thüringer Gesetzes zur Hilfe und Unterbringung psychisch kranker Menschen“ die Vorgaben der UN-BRK zur körperlichen Unversehrtheit sowie zur Freiheit und Sicherheit der Person zu beachten und umzusetzen.

Auch die von der Monitoring-Stelle UN-BRK durchgeführte Datenerhebung erbrachte inhaltliche Anregungen für die Weiterentwicklung des Thüringer Aktionsprogramms: Die befragten Personen nannten auf die Frage, welche Vorhaben Thüringen in den nächsten Jahren prioritär behandeln solle, am häufigsten die Novellierung des „Thüringer Gesetzes zur Gleichstellung und Verbesserung der Integration von Menschen mit Behinderungen (ThürGIG)“ sowie die Herstellung von Inklusion im schulischen Bereich.

Unterstützt wird dies durch die Abschließenden Bemerkungen des UN-Fachausschusses. Dort hat er Empfehlungen formuliert, die in den Bereich des Landesgleichstellungsgesetzes fallen, wie zum Beispiel eine UN-BRK-konforme

<sup>46</sup> Nicht zugeordnet wurden die Abschließenden Bemerkungen zu den Umsetzungsstrukturen (vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 62). Diese Verpflichtungen bleiben freilich bestehen und müssen vom Freistaat Thüringen umgesetzt werden. Insbesondere die Stärkung des Focal Points sowie der Stellung des Landesbehindertenbeauftragten und der kommunalen Behindertenbeauftragten seien hier genannt. Siehe dazu auch Kapitel 3.4: Strukturen.

<sup>47</sup> Vgl. TMSFG (2012): III.39 (S. 72), S. 97, V.10 (S. 100), V.12 (S. 101), VII.12 (S. 123), VII.3 ff. (S. 124 ff.), VIII.1 (S. 133).

<sup>48</sup> Vgl. ThürPsychKG § 7, § 12 Absatz 3.

<sup>49</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 30, 34, 38.



Definition von Behinderung<sup>50</sup> und Regelungen zu Angemessenen Vorkehrungen.<sup>51</sup> Auch im Bereich der schulischen Inklusion erhebt der UN-Fachausschuss in seinen Abschließenden Bemerkungen<sup>52</sup> sowie in einer jüngst erschienen „Allgemeinen Bemerkung Nr. 4“ (Recht auf inklusive Bildung) Forderungen zum Abbau des segregierenden Schulwesens.<sup>53</sup>

Hinzu treten die Empfehlungen der Monitoring-Stelle UN-BRK. Neben der Evaluierung des Thüringer Maßnahmenplans führt die Monitoring-Stelle UN-BRK seit 2016 ein sogenanntes Normenscreening von zehn ausgewählten Thüringer Landesgesetzen auf Vereinbarkeit mit der UN-BRK durch; so hat sie eine gutachterliche Stellungnahme zum ThürGIG eingereicht und wird dies auch für das Thüringer Schulgesetz sowie das Thüringer Kindertageseinrichtungsgesetz (ThürKitaG) tun.

Dazu treten im Rahmen des von der thüringischen Landesregierung beauftragten Normenscreenings andere gutachterliche Materien und die Ergebnisse der sogenannten Ressort eigenprüfung, in dessen Rahmen fünf Gesetze unter Anleitung der Monitoring-Stelle UN-BRK einer Prüfung durch die Verwaltung unterzogen werden. Die Verpflichtung zur Normenprüfung kann direkt aus Artikel 4 UN-BRK abgeleitet werden und wird auch in den Abschließenden Bemerkungen aufgegriffen.<sup>54</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, die Ergebnisse des Normenscreenings (Monitoring-Stelle UN-BRK und Ressortverwaltung) und dabei wie im Allgemeinen bei Gesetzgebungsvorhaben die Angaben des UN-Fachausschusses zu berücksichtigen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt wird die Weiterverfolgung der Normenprüfung sein, das heißt die Überprüfung der Vereinbarkeit von bestehenden *und* zukünftigen Thüringer Gesetzen mit der UN-BRK. Neben den oben genannten 15 Gesetzesmaterien, die Gegenstand des Normenscreening sind, ist die Normprüfung noch nicht erschöpft.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt daher, Maßnahmen in den neuen Plan mit aufzunehmen, die sicherstellen, dass die Normenprüfung am Maßstab der UN-BRK über das geplante Normenscreening hinaus betrieben wird.

Weitere von vielen der interviewten Personen geäußerte wichtige Themen für die nächsten Jahre sind die Förderung eines inklusiven Arbeitsmarktes, die Herstellung von Barrierefreiheit beziehungsweise Zugänglichkeit, die Partizipation von Menschen mit Behinderungen sowie Bewusstseinsbildung sowohl bei der Bevölkerung als auch der Verwaltung. Auch für den UN-Fachausschuss spielen diese Themen in seinen Abschließenden Bemerkungen eine wichtige Rolle.<sup>55</sup> Darüber hinaus wurden die Verabschiedung eines Sinnesbehindertengesetzes und die konsequente Fortführung der Einführung der Integrierten Teilhabeplanung als wichtige Herausforderungen der nächsten Jahre von den interviewten Personen genannt.

<sup>50</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 8a.

<sup>51</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/D/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 14b.

<sup>52</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/D/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 24.

<sup>53</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/GC/4 vom 2. September 2016.

<sup>54</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 11 f.

<sup>55</sup> Vgl. UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1 vom 13. Mai 2015, Rn. 50 (inklusive Arbeitsmarkt), Rn. 22, 28a, 28b (Zugänglichkeit), Rn. 10 (Partizipation), Rn. 6, 14c, 20, 26c, 28c, 46d (Bewusstseinsbildung).

### 3.4 Die Strukturen

Unter dem Punkt Strukturen sind theoretisch die Strukturen zur Umsetzung der UN-BRK (etwa Focal Point) von den auf den Maßnahmenplan bezogenen, spezifischen Strukturen (etwa ein Steuerungsgremium zum Aktions- oder Maßnahmenplan etc.) zu unterscheiden. Obwohl es spezifische Vorkehrungen geben kann, ist es für die Umsetzung des Plans notwendig, dass die bestehenden Strukturen Verantwortung tragen.

Im Folgenden wird deshalb das Augenmerk auf die Frage gerichtet, ob auf der Ebene der Strukturen für die Steuerung und Umsetzung des Maßnahmenplans – insbesondere vor dem Erfahrungshintergrund mit dem alten Plan – besondere Hinweise und Änderungen geboten sind.

#### 3.4.1 Umsetzungssteuerung

Mit Umsetzungssteuerung ist an dieser Stelle die Steuerung der Umsetzung des Maßnahmenplans und nicht die Gesamtsteuerung der Umsetzung der UN-BRK in Thüringen allgemein gemeint. Die Umsetzung des Maßnahmenplans fällt in die Verantwortung aller Ressorts. Die Steuerung der Umsetzung obliegt dem Referat 23 (Behindertenpolitik) des TMASGFF, das auch Focal Point fungiert. Dieses ist unter anderem für die jährliche Sachstandsabfrage sowie die Organisation der IMAG und die Zusammenführung der AG-Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen zuständig. Unter den interviewten Personen herrschte teilweise Unklarheit darüber, wer genau für die Steuerung der Umsetzung des Maßnahmenplans verantwortlich ist. Manche gingen fälschlicherweise davon aus, dass die Arbeitsgruppen, der Landesbehindertenbeauftragte oder der Landesbehindertenbeirat für die Umsetzungssteuerung verantwortlich sind.

Der Focal Point führt einmal im Jahr eine Sachstandsabfrage durch. In diesem Rahmen übermitteln die jeweils fachlich zuständigen Ressorts der Landesregierung den Umsetzungsstand der jeweiligen Maßnahmen. Veröffentlicht wurden die einzelnen Ergebnisse bisher nicht; über die Sachstandsabfrage 2014 konnten sich interessierte Personen nur über die Parlamentsdokumentation informieren,<sup>56</sup> und zwar nur über einen ungefähren prozentualen Zustand der Umsetzung (12 Prozent abgeschlossen, 70 Prozent in der Umsetzung, 9 Prozent noch nicht begonnen). Ähnliches gilt für die Sachstandsabfrage 2015.<sup>57</sup> Es war also für Außenstehende kaum nachvollziehbar, wie der Umsetzungsstand insgesamt oder der einzelnen Maßnahmen ist. Diese Einschätzung wird durch Aussagen aus den Interviews gestützt. Die vom Focal Point durchgeführte Sachstandsabfrage von 2015 zur Umsetzung der einzelnen Maßnahmen hat gezeigt, dass drei Jahre nach Verabschiedung des Maßnahmenplans erst circa 20 Prozent der Maßnahmen abgeschlossen werden konnten.<sup>58</sup>

- Um die Transparenz beim Umsetzungsstand des neuen Plans zu erhöhen, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-BRK, den Umsetzungsstand der einzelnen Maßnahmen auf der Website des TMASGFF zu veröffentlichen und regelmäßig zu

<sup>56</sup> Vgl. Drucksache Plenarprotokoll 6/15, S. 1027 ff.

<sup>57</sup> Veröffentlicht auf der Website des TMASGFF: <http://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention/>.

<sup>58</sup> Ergebnisse der vom Referat 23 (Behindertenpolitik) des TMASGFF durchgeführten Sachstandsabfrage aus dem Jahr 2015, vorgestellt auf der 2. Sitzung der IMAG am 17. Februar 2016. Auch online veröffentlicht auf der Website des TMASGFF: <http://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention/>.

aktualisieren (alternativ könnte dies auch auf der Website des Landesbehindertenbeauftragten, des Landesbehindertenbeirates oder einem eigenen, speziell für den Maßnahmenplan entwickelten Internetauftritt geschehen).

Die Begleitung der Umsetzung der UN-BRK ist eine zeitintensive Angelegenheit. Derzeit wird diese Aufgabe hauptsächlich von einer Person im Rahmen von einer halben Stelle ausgeübt. Dies ist im Vergleich zu einigen anderen Bundesländern wenig; so gibt es zum Beispiel in Hessen ein eigenes Referat „Vereinte Nationen Behindertenrechtskonvention“.<sup>59</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, zu prüfen, ob die derzeitigen Ressourcen für die Umsetzungsbegleitung und -steuerung ausreichend sind.

### 3.4.2 Arbeitsgruppen

Die Arbeitsgruppen waren ein wichtiges Instrument zur Erstellung des alten Plans, denn dort wurden die Maßnahmen für den Plan erarbeitet. Die Arbeitsgruppen wurden nach Verabschiedung des Maßnahmenplans im Jahr 2012 bis auf eine Ausnahme nicht weiter fortgeführt. Im Rahmen der Fortschreibung des Maßnahmenplans wurde der Zivilgesellschaft wieder die Möglichkeit zur Partizipation in den AGs eröffnet (zur Einbindung der Zivilgesellschaft in die AGs und Beteiligungsmöglichkeiten vgl. Kapitel 3.5: „Partizipation“). Dass die Sitzungen der AGs 2012 nicht fortgeführt wurden, wurde von vielen Befragten bedauert. Damit einher ging der Wunsch, diese zukünftig kontinuierlich tagen zu lassen.

Durch die Fortführung der AGs könnte eine bessere Umsetzungsbegleitung durch die Zivilgesellschaft gewährleistet werden. Zum einen könnte in den AGs vom Umsetzungsstand der jeweiligen Maßnahmen berichtet werden. Zum anderen könnte in den AGs diskutiert werden, ob eine Maßnahme wirklich als abgeschlossen gelten kann. Aus den von der Monitoring-Stelle UN-BRK geführten Interviews wurde deutlich, dass bisher von der Verwaltung entschieden wird, wann eine Maßnahme als abgeschlossen gilt, ohne dass es eine Rückkopplung mit der Zivilgesellschaft gäbe.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, die AGs nach der Verabschiedung des neuen Plans fortbestehen zu lassen, um eine kontinuierliche Umsetzungsbegleitung durch die Zivilgesellschaft zu gewährleisten.

Wie in den Interviews des Weiteren kritisiert wurde, war bei der Erstellung des alten Plans nicht ersichtlich, auf welcher Grundlage entschieden wurde, welche Maßnahme Eingang in den Maßnahmenplan finden sollte und welche nicht.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, die Entscheidung, warum eine Maßnahme keinen Eingang in den neuen Plan gefunden hat, in den Arbeitsgruppen transparent zu kommunizieren.

<sup>59</sup> Hervorgegangen aus der „Stabsstelle zur Umsetzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen in Hessen“, vgl. <http://www.behindertenrechtskonvention.hessen.de/aw/home/~baq/Stabsstelle/>; siehe auch Monitoring-Stelle (2013).

### 3.4.3 Interministerielle Arbeitsgruppe

Die Interministerielle Arbeitsgruppe (IMAG) wurde nach der Verabschiedung des Maßnahmenplans gegründet und trat am 9. Juni 2013 konstituierend zusammen. Die zweite Sitzung der IMAG, diesmal schon unter den Vorzeichen der Fortschreibung des Maßnahmenplans und mit der Teilnahme von Mitarbeitenden der Monitoring-Stelle UN-BRK, fand circa drei Jahre später, am 17. Februar 2016 statt. Die dritte Sitzung wurde am 18. August 2016 durchgeführt, ebenfalls in Anwesenheit der Monitoring-Stelle UN-BRK. In der IMAG sitzen vorwiegend die Leiter\_innen der Arbeitsgruppen sowie deren benannte Stellvertreter\_innen, Vertreter\_innen der übrigen Ressorts sowie des Focal Points.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, die IMAG in Zukunft dauerhaft tagen zu lassen und sie in den Umsetzungs- und Steuerungsprozess einzubinden. Aufgrund ihrer Zusammensetzung ist die IMAG besonders geeignet, eine koordinierende Funktion zu übernehmen – so sollte sie die Ergebnisse der AGs oder Querschnittsthemen diskutieren und dafür sorgen, den Informationsfluss in die und aus den jeweiligen Ministerien und Arbeitsgruppen sicherzustellen.

### 3.4.4 Landesbehindertenbeauftragter

Der/die Thüringer Beauftragte für Menschen mit Behinderungen repräsentiert die Belange aller Menschen mit Behinderungen in Thüringen. Er setzt sich für die Stärkung ihrer Rechte ein. Damit verbindet sich der Anspruch, einen globalen Blick auf die Umsetzung der UN-BRK im Allgemeinen und des Maßnahmenplans im Speziellen zu pflegen. Dadurch kann der oder die Beauftragte auch Gruppen vertreten, deren Interessen nicht oder nicht in ausreichendem Maße berücksichtigt werden.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, den oder die Beauftragte für Menschen mit Behinderungen aktiv zu den einzelnen Zielen und Maßnahmen einzubeziehen und ihn regelmäßig um seine Einschätzung zu bitten.

### 3.4.5 Landesbehindertenbeirat

Geprüft werden sollte außerdem die aktive Einbindung des Landesbehindertenbeirats in die Umsetzungsbegleitung. Ein gutes Beispiel ist bekannt aus Rheinland-Pfalz, wo der dortige Landesbeirat zur Teilhabe behinderter Menschen in jedem Handlungsfeld eine Stellungnahme veröffentlicht hat.<sup>60</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, dem Thüringer Landesbehindertenbeirat im neuen Plan die Möglichkeit einzuräumen, zu jedem Handlungsfeld eine Stellungnahme abzugeben und diese am Ende des jeweiligen Kapitels zu veröffentlichen. Darüber hinaus sollte der Focal Point im Landesbehindertenbeirat regelmäßig über die Umsetzung des Maßnahmenplans Bericht erstatten.

## 3.5 Partizipation

Der Maßnahmenplan wurde unter breiter Beteiligung der Zivilgesellschaft erstellt.<sup>61</sup> Im Anschluss an ein Fachforum am 24. Juni 2010, als dessen Ergebnis die Handlungsfelder festgelegt wurden, konstituierten sich die AGs und erarbeiteten

<sup>60</sup> Vgl. MSAGD (2015).

<sup>61</sup> Zur Entstehungsgeschichte des Maßnahmenplans vgl. TMSFG (2012), Kapitel 1, S. 7 f.

Maßnahmen, die auf der Website des Landesbehindertenbeauftragten veröffentlicht und auf einer Fachkonferenz am 30. März 2011 diskutiert wurden. Parallel dazu wurden Vereine und Verbände aufgefordert, schriftliche Stellungnahmen zu den vorgeschlagenen und veröffentlichten Maßnahmen einzureichen.

Eine zweite Anhörung der Verbände, diesmal zum Entwurf des Maßnahmenplans, wurde Ende 2011 durchgeführt. Dieser Prozess und die damit verbundene breite Einbeziehung der Zivilgesellschaft ist grundsätzlich sehr zu begrüßen und wurde von vielen der interviewten Personen gelobt. Dennoch wurde von einigen Befragten Kritik an Punkten des Verfahrens geäußert, zum Beispiel was die Arbeit der Arbeitsgruppen betrifft.

Dies betraf unter anderem die fehlende kontinuierliche Bereitstellung von Gebärdendolmetschenden, das Fehlen von Informationen in Leichter Sprache sowie teilweise die Diskussionskultur in den AGs. Zur Fortschreibung des Maßnahmenplans wurde ein Schreiben der Thüringer Sozialministerin, Heike Werner, mit der Bitte um Interessenbekundungen verschickt.<sup>62</sup> Dort wird versprochen, „die Sitzungen der Arbeitsgruppen selbstverständlich für alle Teilnehmer [und Teilnehmerinnen] barrierefrei zugänglich“ zu machen. Dies betrifft unter anderem den Einsatz von Gebärdendolmetschenden sowie persönlicher Assistenz.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK begrüßt die Ankündigung der barrierefreien Durchführung der Arbeitsgruppen ausdrücklich. Sie empfiehlt, in den Arbeitsgruppen verteilte Informationen bei Bedarf auch in Leichter Sprache vorzuhalten. Um eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe zu ermöglichen, wäre es zu überlegen, die AG-Leitungen paritätisch zu besetzen, also mit jeweils einem/einer Vertreter\_in aus Verwaltung und Zivilgesellschaft.

Es stellt sich zudem die Frage, ob es in Bezug auf den alten Plan gelungen ist, alle Personenkreise in den Erstellungsprozess einzubeziehen. Dies ist insbesondere fraglich, da es keinen offiziellen schriftlichen Aufruf zur Beteiligung an den AGs gab, sondern lediglich auf dem Fachforum vom Juni 2010 dazu aufgerufen wurde, sich an den AGs zu beteiligen. Dies deckt sich mit Aussagen aus den Interviews. In diesen wurde teilweise die Auffassung vertreten, dass Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder nicht organisierte Menschen mit Behinderungen nicht adäquat am Erstellungsprozess beteiligt wurden. Für die Fortschreibung stellt sich daher die Frage, wie es gelingen kann, dass alle Personengruppen, insbesondere die heute nicht aktiven Gruppen oder Gruppen ohne Fürsprecher, einbezogen werden können. In diesem Zusammenhang begrüßt die Monitoring-Stelle UN-BRK das oben erwähnte und veröffentlichte Schreiben der Ministerin.

### 3.6 Aufbau, Struktur und Darstellung des Maßnahmenplans

Im Rahmen des Evaluationsprojektes hat die Monitoring-Stelle UN-BRK dem Focal Point als internes Arbeitspapier eine kommentierte Word-Version des alten Plans zukommen lassen. Mithilfe dieser Kommentierung hat sie Stärken und Schwächen des Maßnahmenplans – ohne die inhaltlichen Fragen zu behandeln – auf der

<sup>62</sup> Nach Anregung der Monitoring-Stelle wurde dieses Schreiben sowie eine Übersetzung in Leichte Sprache mittlerweile auf der Homepage des TMASGFF veröffentlicht:  
<http://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention/index.aspx>.

strukturellen und prozessualen Ebene benannt. Die wichtigsten Punkte daraus werden an dieser Stelle aufgeführt:

### **Darstellung der Laufzeiten**

Bei den Laufzeiten der Maßnahmen im alten Plan lassen sich zwei Kategorien unterscheiden: Entweder ist eine Maßnahme eine „fortlaufende“ Aufgabe, oder sie beginnt „ab ...“, ohne dass ein Ende benannt wird. Beide Kategorien sind nicht messbar; insbesondere letztere widerspricht der Aussage des Maßnahmenplans, in dem es heißt: „die zu den einzelnen Maßnahmen angegebenen Zeitrahmen werden als Zielvorgabe verstanden“. <sup>63</sup> Ein Zeitrahmen, der kein zeitliches Ende hat, kann keine Zielvorgabe beinhalten.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, die Laufzeiten im neuen Plan eindeutig zu benennen und gegenüber dem alten Plan zu konkretisieren, zum Beispiel in der Form „von ... bis ...“ oder „bis ...“.

### **Darstellung der Zuständigkeiten**

Ähnlich wie die Laufzeiten sind auch die Zuständigkeiten im Maßnahmenplan eher vage gehalten. So ist zumeist nur das Ministerium als Ganzes aufgeführt. Für die interessierten Leser\_innen wird nicht ersichtlich, welche Abteilung oder Stelle insbesondere für die Maßnahme verantwortlich ist. Komplizierter wird es, wenn sich nach einem Regierungswechsel der Zuschnitt der Landesregierung ändert und die Ministerien im Zuge der Umstrukturierung umbenannt werden (so zum Beispiel geschehen in Thüringen 2014).

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt daher, die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten bei den Maßnahmen möglichst konkret zu benennen.

### **Formulierung der Ziele und Maßnahmen**

Aufgrund der unkonkreten Formulierungen ist eine der großen Schwächen des Maßnahmenplans die fehlende Messbarkeit und Überprüfbarkeit vieler Ziele (zum Beispiel „Erweiterung der Kompetenz ...“, I.6; „Verbesserung der Serviceangebote ...“, IV.9; „Förderung des Bewusstseins ...“, VIII.3) und Maßnahmen (zum Beispiel „Prüfung der Möglichkeiten ...“, IV.22; „Berücksichtigung der Thematik“, VII.5; „Anregung und Initiierung ...“, IX.10). Die Erstellung unspezifischer und nicht messbarer Ziele kann legitim sein – wenn entsprechende Unterziele gebildet werden, die wiederum messbar sind. Ebenso muss die Umsetzung der Maßnahmen überprüfbar sein.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt dringend, die Ziele und Maßnahmen im neuen Plan so zu formulieren, dass deren Erreichen und Umsetzung messbar und überprüfbar sind. Darüber hinaus sollten sie als ganze Sätze im Indikativ Präsens (Ziele) und Futur (Maßnahmen) dargestellt werden.

Des Weiteren gibt es im alten Plan Maßnahmen, die inhaltlich identisch mit den Zielen sind. <sup>64</sup>

<sup>63</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 2, S. 11.

<sup>64</sup> Vgl. zum Beispiel TMSFG (2012), IV.18, S. 92.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, Ziele und Maßnahmen inhaltlich und sprachlich voneinander abzugrenzen.

### Bestandsaufnahme

Beim neuen Plan besteht die große Chance, sich mit der Wirkung des alten Plans auseinanderzusetzen und eine Einschätzung abzugeben, was die umgesetzten Maßnahmen bis dato bewirkt haben.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, in den einzelnen Unterkapiteln die Entwicklungen aufzuzeigen, die sich seit der Verabschiedung und Umsetzung des alten Plans ereignet haben, sowie die Wirkung der abgeschlossenen Maßnahmen anzugeben.

Darüber hinaus wird bei der Bestandsaufnahme nicht immer klar zwischen Maßnahmen und Zielen unterschieden.<sup>65</sup>

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, in der Bestandsaufnahme deutlich zu machen, was ein Ziel ist und was eine Maßnahme ist.

### Menschenrechtlich relevante Daten und Statistik

Nach Artikel 31 UN-BRK verpflichten sich die Vertragsstaaten, menschenrechtlich relevante Daten zu erheben, um die Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen zu erfassen und darauf aufbauend politische Strategien und Konzepte zur Umsetzung der UN-BRK zu erstellen. Dieser Verpflichtung kommt der Maßnahmenplan nur unzureichend nach; zwar gibt es statistische Bestandsaufnahmen in den Kapiteln, jedoch sind diese nicht in ausreichendem Maße menschenrechtlich relevant. So fehlen zum Beispiel im Bereich „Wohnen“ Daten zum Bestand und zum Bedarf von barrierefreien Wohnungen.<sup>66</sup> Darüber hinaus fehlen teilweise Quellenangaben bei den im alten Plan verwendeten Daten.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, bei der Fortschreibung des Maßnahmenplans die Verpflichtungen aus Artikel 31 UN-BRK aufzugreifen und systematischer menschenrechtlich relevante Daten zu erheben und zu verwenden sowie diese mit Quellenangaben zu belegen.

Zudem arbeitet der Maßnahmenplan mit unterschiedlichen Bezugsgrößen, was die Definition von Behinderung angeht: So wird an einer Stelle die Bezugsgröße „Grad der Behinderung ab 20“ herangezogen, an einer anderen Stelle „Schwerbehinderung“.

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, bei der Verwendung unterschiedlicher Bezugsgrößen für Behinderung im neuen Plan deren Auswirkungen zu thematisieren.

### Barrierefreie Versionen des Maßnahmenplans

Der Maßnahmenplan liegt in herkömmlicher Sprache vor. Zudem existiert eine Zusammenfassung in Leichter Sprache, die als Print-Version verfügbar ist und im Internet heruntergeladen werden kann.<sup>67</sup> Weitere Versionen des alten Plans existieren

<sup>65</sup> Vgl. zum Beispiel TMSFG (2012), Kapitel „4.1.2: Ziele“, S. 25.

<sup>66</sup> Vgl. TMSFG (2012), Kapitel 4.3.

<sup>67</sup> Vgl. <http://www.thueringen.de/th7/tmasgff/soziales/behindertenrechtskonvention/>.

nicht; die digital verfügbaren Versionen sind zudem nicht barrierefrei. In den Interviews ist vor allem das Fehlen einer Version in Gebärdensprache kritisiert worden.

Um den neuen Plan möglichst vielen Menschen zugänglich machen zu können, empfiehlt die Monitoring-Stelle UN-BRK,

- wie beim alten Plan eine Zusammenfassung in Leichter Sprache zu erstellen,
- eine Version in Gebärdensprache zu erstellen,<sup>68</sup>
- digital verfügbare Versionen in barrierefreien PDFs anzubieten,
- den neuen Plan auch in einer Word-Datei zur Verfügung zu stellen sowie
- die Möglichkeit zu schaffen, sich den neuen Plan im Internet vorlesen zu lassen.<sup>69</sup>

### **Gendergerechter Sprachgebrauch**

Der Maßnahmenplan verzichtet aus „Gründen der besseren Lesbarkeit [...] auf die gleichzeitige Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen“<sup>70</sup> (obwohl an zahlreichen Stellen sowohl die weibliche als auch die männliche Form benutzt wird).

- Die Monitoring-Stelle UN-BRK empfiehlt, gendergerechte Formulierungen zu wählen, zum Beispiel durch das sogenannte „Gender-Gap“, also einen Unterstrich zu verwenden: „Vertreter\_innen“ statt „Vertreterinnen und Vertreter“ oder gar nur „Vertreter“. So werden sowohl Frauen als auch Männer, aber auch Menschen, die sich nicht einem dieser beiden Geschlechter zugehörig fühlen, angesprochen.

<sup>68</sup> Vgl. zum Beispiel die Version des Hessischen Aktionsplans zur Umsetzung der UN-BRK in Gebärdensprache: <http://www.behindertenrechtskonvention.hessen.de/aw/home/Aktionsplan-der-Landesregierung/~blq/Aktionsplan-Videos/>.

<sup>69</sup> Vgl. zum Beispiel die Vorlese-Funktion beim Landes-Aktionsplan Sachsen-Anhalts: <http://www.ms.sachsen-anhalt.de/themen/soziale-sicherung/soziales-aktuelles/landesaktionsplan/?q=landesaktionsplan>.

<sup>70</sup> Vgl. TMSFG (2012), S. 3.



## Literatur- und Quellenverzeichnis

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2013): Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen: Teilhabe – Beeinträchtigung – Behinderung, Berlin: BMAS

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Hg.) (2016): Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderung. Forschungsbericht 470, Berlin: BMAS

Degener, Theresia / Diehl, Elke (Hrsg.) (2015): Handbuch Behindertenrechtskonvention: Teilhabe als Menschenrecht – Inklusion als gesellschaftliche Aufgabe, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung

Deutsches Institut für Menschenrechte (Hg.) (2011): Gleiches Wahlrecht für alle? Menschen mit Behinderungen und das Wahlrecht in Deutschland (Policy Paper 18), Autor: Leander Palleit, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Deutsches Institut für Menschenrechte (2016): Inklusiver Arbeitsmarkt statt Sonderstrukturen. Warum wir über die Zukunft der Werkstätten sprechen müssen, Autor: Leander Palleit, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Heiden, H.-Günter (2014): „Nichts über uns ohne uns!“ - Von der Alibi-Beteiligung zur Mitentscheidung! Eine Handreichung zur Umsetzung des Gebotes der „Partizipation“ der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Netzwerk Artikel 3

Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie Rheinland-Pfalz (Hg.) (2015): Landesaktionsplan Rheinland-Pfalz. Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Mainz: MSAGD

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2013): Evaluationsbericht der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention zum Hessischen Aktionsplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention. Kurzdarstellung mit Empfehlungen, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention (2015): Parallelbericht an den UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen anlässlich der Prüfung des ersten Staatenberichts Deutschlands gemäß Artikel 35 der UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Nanz, Patrizia/Fritzsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen (Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; 1200), Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung

Palleit, Leander (2010): Aktionspläne zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Positionen Nr. 2 der Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte

Thüringer Landtag (Hr.) (2011): Plenarprotokoll der 48. Sitzung, 23. März 2011, Drucksache 5/48, Erfurt

Thüringer Landtag (Hr.) (2015): Plenarprotokoll der 15. Sitzung, 28. Mai 2015, Drucksache 6/15, Erfurt

Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit (TMSFG) (Hg.) (2012): Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention, Erfurt: TMSFG

UN (Hg.) (2007): From exclusion to equality. Realizing the rights of persons with disabilities. Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol, Genf: Vereinte Nationen.

UN, Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (2002): Handbook on National Human Rights Plans of Action. Professional Training Series No. 10, New York und Genf: Vereinte Nationen

UN, Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Hg.) (2009): Thematic study by the Office of the High Commissioner for Human Rights on enhancing awareness and understanding of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, UN Dok. A/HRC/10/48, 26. Januar 2009

UN, Büro des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Menschenrechte (Hg.) (2014): The Convention of the Rights of Persons with Disabilities. Training Guide. (Professional Training Series No. 19), UN Dok. HR/P/PT/19. New York und Genf: United Nations

UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2015): Abschließende Bemerkungen über den ersten Staatenbericht Deutschlands, UN Dok. CRPD/C/DEU/CO/1, 13. Mai 2015

UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016a): General Comment No. 3. Article 6: Women and Girls with Disabilities, UN Dok. CRPD/C/GC/3, 2. September 2016

UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (2016b): General Comment No. 4. Article 24: Right to inclusive education, UN Dok. CRPD/C/GC/4, 2. September 2016

Wollmann, Hellmut (2009): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung, in: Schubert, Klaus / Bandelow, Nils C. (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0, 2. Auflage, München: Oldenbourg, S. 379-400

## Abkürzungsverzeichnis

AG	Arbeitsgruppe zur Erstellung/Fortschreibung des Maßnahmenplans
CRPD	Committee on the Rights of Persons with Disabilities [=UN-Fachausschuss]
IMAG	Interministerielle Arbeitsgruppe zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention in Thüringen
Maßnahmenplan, alter Plan	Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention
Monitoring-Stelle UN-BRK	Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention des Deutschen Instituts für Menschenrechte
Neuer Plan	Zu entwickelnder, kommender Thüringer Maßnahmenplan zur Umsetzung der UN-BRK
TMSFG	Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit [bis 2014]
TMASGFF	Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie [seit 2014]
UN-Fachausschuss	UN-Fachausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen [=CRPD]
UN-BRK	UN-Behindertenrechtskonvention

## Anhang: Zielvorschläge zur Umsetzung der Abschließenden Bemerkungen

Der Anhang enthält anhand der AGs Vorschläge, wie im Rahmen des Thüringer Maßnahmenplans Ziele formuliert werden könnten. Es handelt sich dabei um Vorschläge, die auf der Basis der UN-BRK unter Berücksichtigung der Abschließenden Bemerkungen formuliert wurden und den Anspruch verfolgen, für diese Handlungs- und Politikfelder wichtige Impulse zu setzen. In Bezug auf die Zielformulierungen verbindet sich der Anspruch, die Ziele so zu fassen, dass sie mit der UN-BRK frei von Abstrichen konform sind; diese Ziele können also von Seiten der Politik geprüft und bestenfalls als politisches Ziel sich zu eigen gemacht werden. Damit kann die normative Rückbindung an die UN-BRK gesichert werden.

### AG 1: Bildung und Ausbildung, Kinder mit Behinderungen

- Übergeordnetes Ziel: Art. 24  
Ergebnis-Ziel: „Der Gesamtplan für den Aufbau eines inklusiven Bildungssystem ist im Lichte der Abschließenden Bemerkungen geprüft und weiterentwickelt.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 24  
Ergebnis-Ziel: „Das Recht auf Zugang zum inklusiven Bildungsangebot in der Regelschule ist immer sichergestellt und das Recht auf angemessene Vorkehrungen gesetzlich gesichert und wirksam einklagbar.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 24  
Ergebnis-Ziel: „Der Rückbau des segregierenden Schulwesens ist eingeleitet, insbesondere die Anzahl segregierender Strukturen zugunsten inklusiver Struktur verringert.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 24  
Ergebnis-Ziel: „Die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrkräften ist im Blick auf die Anforderungen an ein inklusives Bildungssystem grundsätzlich weiterentwickelt.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 5  
Ergebnis-Ziel: „Ein Programm zu Sensibilisierung und Förderung der Mitentscheidung von Kindern und Jugendlichen in eigenen Angelegenheiten ist aufgesetzt.“

### AG 2: Arbeit und Beschäftigung

- Übergeordnetes Ziel: Art. 27  
Ergebnis-Ziel: „Menschen mit Behinderungen sind anteilmäßig im ersten Arbeitsmarkt beschäftigt wie nichtbehinderte Menschen.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 27  
Ergebnis-Ziel: „Es liegt eine Strategie vor, wie Menschen mit Behinderungen in dem ersten Arbeitsmarkt erfolgreich und nachhaltig beschäftigt werden und im

diesem Zuge die Werkstätten von Menschen mit Behinderungen abgebaut werden können.“

- Übergeordnetes Ziel: Art. 31  
Ergebnis-Ziel: „Die Datenlage in Bezug auf die Zugänglichkeit von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderungen auf dem ersten Arbeitsmarkt ist systematisch verbessert.“

### **AG 3: Bauen, Wohnen, Mobilität**

- Übergeordnetes Ziel: Art. 9  
Ergebnis-Ziel: „Die Barrierefreiheit, auch in den von Privaten kontrollierten öffentlichen Bereichen, ist – von einem strategischen Plan unterlegt – verbessert.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 19  
Ergebnis-Ziel: „Eine Strategie zur Herstellung und zur Förderung des Wohnens in der Gemeinschaft und nachfolgend der Deinstitutionalisierung ist in Kraft gesetzt.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 19  
Ergebnis-Ziel: „Die Angebote gemeindenaher Unterstützungsangebote sind systematisch ausgebaut.“

### **AG 4: Kultur, Freizeit und Sport**

- Übergeordnetes Ziel: Art. 30  
Ergebnis-Ziel: „Der Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Informationen, insbesondere von blinden Menschen und Menschen mit Sehbeeinträchtigung, ist verbessert.“

### **AG 5: Gesundheit und Pflege**

- Übergeordnetes Ziel: Art. 9  
Ergebnis-Ziel: „Die Zugänglichkeit von Gesundheitsdiensten und Einrichtungen ist auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme und versehen mit einem Stufenplan im Blick auf die Wohnortnähe verbessert.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 25  
Ergebnis-Ziel: „Die Gesundheitsversorgung von Menschen mit Behinderungen auf der Basis einer freien und informierten Zustimmung ist gesichert.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 25  
Ergebnis-Ziel: „Eine unabhängige Untersuchung der psychiatrischen Angebote und Dienste mit Blick auf die derzeitige Praxis der Zwangsanwendung und in Hinblick auf Zwangsvermeidung ist durchgeführt und öffentlich im Rahmen einer Fachtagung diskutiert worden.“

## AG 6: Kommunikation und Information

- Übergeordnetes Ziel: Umsetzung von Art. 31  
Ergebnis-Ziel: „Die Datenlage von Menschen mit Behinderungen im Freistaat ist systematisch verbessert.“
- Übergeordnetes Ziel: Umsetzung von Art. 8  
Ergebnis-Ziel: „Das Bewusstsein in der Bevölkerung für die Rechte von Menschen mit Behinderungen ist positiv gewachsen und der Abbau von Vorurteilen und Stigmatisierungen fortgeschritten.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 11  
Ergebnis-Ziel: „Vorkehrungen zur hinreichenden Sicherheit von Menschen mit Behinderungen in lokalen und individuellen Notfällen sowie im Falle regionaler Notfälle sind getroffen.“

## AG 7: Schutz der Menschenwürde und Persönlichkeitsrechte

- Übergeordnetes Ziel: Art. 12  
Ergebnis-Ziel: „Das Recht von intergeschlechtlichen Kindern ist dahingehend praktisch gesichert, dass Geschlechtsanpassungen ohne die höchstpersönliche Einwilligung der Person vor dem Zustand persönlicher Reife nicht vorgenommen werden.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 12  
Ergebnis-Ziel: „Die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen in rechtlichen Angelegenheiten ist immer geachtet und durch den Zugang zu einem System der Unterstützung und unterstützten Entscheidungsfindung immer ermöglicht.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 13  
Ergebnis-Ziel: „Die Zugänglichkeit des Justizwesens ist unter Berücksichtigung der Vielfalt von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich gesichert.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 14  
Ergebnis-Ziel: „Eine nach dem Gesetz zulässige Unterbringung von Menschen erfolgt, ohne dass Menschen auf Grund einer Beeinträchtigung benachteiligt werden.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 16  
Ergebnis-Ziel: „Die fachlich unabhängigen Stellen im Sinne von Art. 16 Abs. 3 UN-BRK haben einen ersten gemeinsamen Prüfbericht vorgelegt.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 20  
Ergebnis-Ziel: „Eine Untersuchung von freiheitseinschränkenden Praktiken in Einrichtungen der Behindertenhilfe und Altenpflege, insbesondere zur Verabreichung von so genannter Beruhigungsmedizin, ist abgeschlossen und auf einer Fachveranstaltung öffentlich diskutiert.“

- Übergeordnetes Ziel: Art. 25  
Ergebnis-Ziel: „Ein breit angelegtes Programm fördert und etabliert Alternativen zur Zwangsbehandlung flächendeckend in der gesundheitlichen Versorgung.“

## **AG 8: Teilhabe am öffentlichen und politischen Leben, Bewusstseinsbildung**

- Übergeordnetes Ziel: Art. 8  
Ergebnis-Ziel: „Eine evidenz-gestützte Kampagne zur Verringerung von negativen Vorurteilen, Stereotypen und Stigma gegenüber Menschen mit Behinderungen, insbesondere mit intellektueller Beeinträchtigung und psychosozialer Beeinträchtigung, ist konzipiert und durchgeführt.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 8  
Ergebnis-Ziel: „Schulungen und andere wirksame Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung im Bereich angemessener Vorkehrungen sind durchgeführt.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 29  
Ergebnis-Ziel: „Die Wahlrechtsausschlüsse sind abgeschafft.“

## **AG 9: Frauen mit Behinderungen**

- Übergeordnetes Ziel: Art. 6  
Ergebnis-Ziel: „Ein Förderprogramm mit dem Ziel, Diskriminierung von Frauen mit Behinderungen, insbesondere mit Migrationshintergrund oder Fluchterfahrung, zu verringern, ist durchgeführt worden.“
- Übergeordnetes Ziel: Art. 31  
Ergebnis-Ziel: „Das System der Erhebung von relevanten behinderungsbezogenen Daten von Frauen mit Behinderungen ist strukturell geschaffen und die Datenlage ist systematisch verbessert.“

---

### **Kontakt**

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Monitoring-Stelle UN-Behindertenrechtskonvention  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-450  
Fax: 030 25 93 59-59  
un-brk@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

© Deutsches Institut für Menschenrechte, 2016  
Alle Rechte vorbehalten

### **Das Institut**

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status).  
Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenkonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.